

N° 2302997

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ASSOCIATION « ENGAGEMENT CITOYEN
POUR LE MONTARGOIS »
ASSOCIATION « URBANISME ET
PATRIMOINE DANS L'AGGLOMERATION
MONTARGOISE » (UPAME)
M. OLIVIER MASSON
M. ALPHONSE PROFFIT

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le tribunal administratif d'Orléans

5^{ème} Chambre

M. Jean-Luc Jaosidy
Rapporteur

M. Alexandre Lombard
Rapporteur public

Audience du 8 octobre 2025
Décision du 22 octobre 2025

24-02-03-01-01
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête et un mémoire enregistrés le 17 juillet 2023 et le 15 avril 2024, l'association « Engagement Citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'Agglomération Montargoise » (UPAME), M. Olivier Masson, M. Alphonse Proffit, représentés par Me Annoot, demandent au tribunal :

1°) d'annuler la délibération n° 47 adoptée le 16 mai 2023 par laquelle le conseil communautaire de l'agglomération montargoise et rives du Loing a décidé de céder les parcelles cadastrées section AP n° 355, 447, 449, 450, 452 et 368 à la société Nexity IR Programmes Centre pour un montant de 550.000 euros en vue de la réalisation d'un programme immobilier de résidence services senior composé de 120 logements ;

2°) de mettre à la charge de l'agglomération montargoise et rives du Loing la somme de 2 000 euros sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- le cahier des charges de l'opération, comportant une opération d'aménagement et de renouvellement urbain d'ampleur en échange de la cession des parcelles de l'ilôt E, constitue une véritable opération de mise en concurrence avec un cahier des charges et clauses techniques particulières ;

- il revient à la communauté d'agglomération d'établir que le conseil communautaire a été convoqué cinq jours francs avant l'audience, que la convocation comportait suffisamment d'informations et que le quorum était atteint ;

- il a été demandé la communication du compte-rendu de la commission urbanisme et foncier du 18 novembre 2022, du 17 janvier 2023, le compte-rendu du bureau du 29 novembre 2022 et du 9 mai 2023, des dossiers pour le projet de résidences service sénior à Port Saint-Roch ;

- l'occultation des éléments financiers figurant dans les offres des aménageurs, adressées au service des Domaines, n'est justifiée par aucun motif ;

- les dispositions de l'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales ont été méconnues ;

- la délibération est illégale pour ne pas mettre à la charge de l'acquéreur les conditions contenues dans le cahier des charges et qui ont justifié que son offre soit retenue, en méconnaissance du principe d'égalité et de la procédure de mise en concurrence organisée par l'agglomération ;

- l'administration doit respecter les principes généraux régissant son action, ainsi que les règles procédurales, de forme et de fond qu'elle a elle-même arrêtées ;

- les dispositions de l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme faisaient obligation à l'administration d'organiser une concertation préalable dès lors que le projet a pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie ;

- sur les 4.431 m² de parcelles cédées par l'agglomération, ce sont 120 logements qui doivent être construits, tandis que sur l'ancien site Renault, à l'angle des rues André Coquillet et du Pont Saint Roch (ilôt A), soit 2.400 m², il est prévu d'aménager un vaste espace public ;

- une concertation s'imposait en application des dispositions combinées du 3° de l'article L. 103-2 et du 7° de l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme.

Par des mémoires enregistrés le 8 décembre 2023 et le 6 mai 2024, la communauté d'agglomération montargoise Rives de Loing, représentée par Me Tissier-Lotz, conclut au rejet de la requête et demande que la somme de 3 000 euros soit mise à la charge des requérants sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la requête est irrecevable ;

- les moyens relatifs à la régularité de la convocation, à l'information des conseillers communautaires et au quorum doivent être écartés ;

- les documents sollicités par M. Masson lui ont été remis par courriel du 16 mai 2023 ; M. Masson avait eu accès aux avis du service des domaines ;

- aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'État de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable ;

- la démarche entreprise par l'agglomération ne saurait être regardée comme une procédure de mise en concurrence entre les promoteurs immobiliers ou comme un appel à projets ;

- il s'agissait tout au plus d'une phase de négociation préalable ;

- le projet envisagé ne répond à aucun des cas envisagés par l'article R. 103-1 du code de l'urbanisme, qui définit les opérations d'aménagement soumises à concertation en application du 3° de l'article R. 103-2 de ce code ;

- au demeurant par délibération n° 18-216 du 2 juillet 2018, le conseil communautaire a approuvé les objectifs poursuivis par le projet ainsi que les modalités de la concertation ;

- un rapport faisant la synthèse des trois réunions publiques a été dressé et communiqué au conseil communautaire qui en a pris acte par délibération du 1^{er} octobre 2018.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code civil ;
- le code de la commande publique ;
- le code de l'environnement ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la propriété des personnes publiques ;
- le code de l'urbanisme ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Jaosidy,
- les conclusions de M. Lombard, rapporteur public,
- et les observations de Me Annoot, représentant les requérants, et de Me Picard, représentant la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing.

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des pièces du dossier que, par délibération adoptée le 2 juillet 2018, le conseil communautaire de la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing (Agglomération Montargoise Et rives du loing) a défini le principe de requalification du port de plaisance Saint-Roch en procédant notamment à la destruction de l'ancien site de l'entreprise Caproga situé sur les parcelles cadastrées section AP n° 447, 449, 450 et 452, îlots D et E, des ateliers de Voies Navigables de France (VNF), du bâtiment du centre médico-psychologique sis 63, rue André Coquillet et en requalifiant le périmètre de la zone d'activité dudit port. Par une lettre datée du 14 janvier 2022, Agglomération Montargoise Et rives du loing (AME) a informé les huit aménageurs qu'elle avait préalablement reçus l'année précédente qu'elle prévoyait de céder les 3.500 m² de terrains nus désormais disponibles, c'est-à-dire les îlots D et E, pour un prix de 100 euros/m² et que, en contrepartie d'une promesse de vente, l'acquéreur devrait lui-même être titulaire d'une promesse de vente concernant l'immeuble situé à l'angle des rues Coquillet et du Port Saint-Roch abritant un lasergame, une boulangerie, une ancienne épicerie ainsi que les hangars attenants et constituant l'îlot A. Par délibération n° 22-322 adoptée le 6 décembre 2022, le conseil communautaire a approuvé le projet présenté par la société Nexity IR Programmes Centre portant sur la création de 120 logements pour une surface de plancher de 7.800 m², justifiant la cession supplémentaire du foncier de la maison sise 63, rue André

Coquillet, sur la parcelle cadastrée section AP n° 355. Après deux avis de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) du Centre - Val de Loire et du Loiret du 27 février 2023, estimant la valeur de ces immeubles à 493.300 euros et à 155.000 euros pour la maison, le conseil communautaire a, par délibération n° 47 du 16 mai 2023, décidé la cession des parcelles cadastrées section AP n° 355, 447, 449, 450, 452 368, ainsi que les lots 155 à 159 de la copropriété Saint-Roch à la société Nexity IR Programmes Centre, d'une surface totale de 4.431 m², au prix net vendeur de 550.000 euros, soit 100 euros/m² pour le terrain, et à hauteur de 155.000 euros s'agissant de l'immeuble à usage d'habitation sis au 63, rue André Coquillet. La délibération contestée précise qu'une promesse synallagmatique de vente sera conclue avec l'aménageur, prévoyant des conditions suspensives comprenant notamment l'obtention des autorisations d'urbanisme nécessaires au projet, une pré-commercialisation minimum de 40 % de l'opération et l'obtention du financement correspondant au projet. Par la présente requête, l'association « Engagement Citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'Agglomération Montargoise » (UPAME) ainsi que MM. Masson et Proffit en leur qualité de conseillers communautaires demandent au tribunal l'annulation de la délibération adoptée le 16 mai 2023.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de la requête :

En ce qui concerne le respect du délai de convocation des élus :

2. Selon l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal (...). Le délai de convocation est fixé à cinq jours francs (...).* ».

3. Il ressort des pièces du dossier que la convocation des conseillers communautaires pour la séance du 16 mai 2023, d'une part, leur a été notifiée par voie dématérialisée le 10 mai 2023 à 14 h 50 et, d'autre part, y était jointe une note explicative de synthèse reprenant dans son intégralité le projet de la délibération n° 47 devant être soumise au vote. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance du délai précité comme de l'ordre du jour manque en fait et doit par suite être écarté.

En ce qui concerne le respect du quorum :

4. Aux termes de l'article L. 2121-17 du code général des collectivités territoriales : « *Le conseil municipal ne délibère valablement que lorsque la majorité de ses membres en exercice est présente. (...).* ». Il ressort de la délibération même que le quorum était atteint. Par suite, ce moyen qui manque en fait doit également être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'atteinte portée au droit à l'information des élus :

5. Aux termes de l'article L. 5211-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les dispositions du chapitre Ier du titre II du livre Ier de la deuxième partie relatives au fonctionnement du conseil municipal sont applicables au fonctionnement de l'organe délibérant des établissements publics de coopération intercommunale, en tant qu'elles ne sont pas*

contraires aux dispositions du présent titre ». L'article L. 2121-13 de ce code dispose : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

6. En premier lieu, en application de ces dispositions, le président de l'établissement public de coopération intercommunale est tenu de communiquer aux membres du conseil communautaires les documents nécessaires pour qu'ils puissent se prononcer utilement sur les affaires de la commune soumises à leur délibération.

7. En deuxième lieu, il résulte de ces dispositions que, dans les agglomérations, la convocation aux réunions du conseil communautaire doit être accompagnée d'une note explicative de synthèse portant sur chacun des points de l'ordre du jour. Le défaut d'envoi de cette note ou son insuffisance entache d'irrégularité les délibérations prises, à moins que le président de l'établissement n'ait fait parvenir aux membres du conseil délibérant, en même temps que la convocation, les documents leur permettant de disposer d'une information adéquate pour exercer utilement leur mandat. Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions. Elle n'impose pas de joindre à la convocation adressée aux intéressés, à qui il est au demeurant loisible de solliciter des précisions ou explications conformément à l'article L. 2121-13 du même code, une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

8. En troisième lieu, aux termes du dernier alinéa de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales : *« Le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. (...) / Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État. Cet avis est réputé donné à l'issue d'un délai d'un mois à compter de la saisine de cette autorité »*. La teneur de l'avis du service des domaines doit, préalablement à la séance de l'assemblée délibérante durant laquelle la délibération relative à la décision de cession doit être prise, être portée utilement à la connaissance de ses membres, notamment par la note de synthèse jointe à la convocation qui leur est adressée, ces mêmes dispositions n'imposent pas que le document lui-même établi par le service des domaines soit remis aux membres du conseil avant la séance sous peine d'irrégularité de la procédure d'adoption de cette délibération.

9. Il ressort, tout d'abord, des pièces en l'espèce du dossier, ainsi qu'il a été dit au point 3, que la convocation des conseillers communautaires pour la séance du 16 mai 2023 leur a été notifiée par voie dématérialisée le 10 mai 2023 à 14 h 50, à laquelle était jointe une note explicative de synthèse reprenant dans son intégralité le projet de délibération n° 47. Cette note de synthèse précise les parcelles concernées par la promesse synallagmatique de vente consentie à l'aménageur Nexity, le prix de 550 000 euros nets vendeur, ainsi que les conditions suspensives prévues dans la promesse. M. Masson soutient et justifie avoir demandé le 12 mai 2023 la communication du compte-rendu de la commission Urbanisme et Foncier du 18 novembre 2022 et du 17 janvier 2023, le compte-rendu du bureau du 29 novembre 2022 et du 9 mai 2023 et, s'agissant du projet de résidence services senior à Port Saint-Roch, les deux dossiers envoyés par l'agglomération aux services de la direction des finances publiques, l'offre

de Nexity IR Programmes Centre du 10 novembre 2022, le projet de promesse de vente, le rapport des commissions où ont été débattues les conditions suspensives ainsi que l'avis du département et de la région. La communauté d'agglomération produit un courriel du 16 mai 2023 adressé à M. Masson comportant un lien de téléchargement des pièces demandées lorsqu'elles étaient détenues par l'établissement public et ne figuraient pas dans l'exposé des motifs de la délibération. Aussi cette branche du moyen doit être écartée.

10. Si les requérants soutiennent également que l'occultation des éléments financiers figurant dans les offres des aménageurs adressées au service des Domaines n'est justifiée par aucun motif, d'une part, l'agglomération montargoise et rives du Loing soutient sans être contredite que M. Masson a été destinataire des estimations réalisées par les services de l'Etat et, d'autre part, il n'est aucunement établi que l'absence de cette information aurait empêché les conseillers communautaires de comprendre les motifs de fait et de droit de la délibération litigieuse et de mesurer les implications de leur décision.

11. S'ils soutiennent, ensuite, que leur droit à l'information aurait été méconnu dès lors que les offres des autres aménageurs ne leur auraient pas été préalablement communiquées, il ressort cependant des éléments fournis que seule la société Nexity a présenté une offre d'achat dont il est constant que les caractéristiques figuraient dans la note de synthèse ainsi que dans le projet de délibération adressés aux élus.

12. S'il est, enfin, reproché à l'établissement public de coopération intercommunale d'avoir saisi les services de l'Etat d'une demande d'avis quant à la valeur vénale des parcelles devant faire l'objet d'une cession par un formulaire dont certaines des mentions ont été masquées lorsque ce document a été transmis aux élus, cette circonstance est cependant sans incidence dès lors que la teneur de l'avis du service des domaines leur a été préalablement communiquée avant la séance

13. Il suit de là que le moyen tiré de la méconnaissance du droit à l'information des élus doit être écarté en toutes ses branches.

En ce qui concerne le moyen tiré du défaut de concertation :

14. Les requérants soutiennent que la délibération aurait été irrégulièrement adoptée en l'absence de concertation préalable.

15. Selon l'article L. 103-2 du code de l'urbanisme : « *Font l'objet d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées : (...) 3° Les projets et opérations d'aménagement ou de construction ayant pour effet de modifier de façon substantielle le cadre de vie, notamment ceux susceptibles d'affecter l'environnement, au sens de l'article L. 122-1 du code de l'environnement, ou l'activité économique, dont la liste est arrêtée par décret en Conseil d'Etat ; 4° Les projets de renouvellement urbain.* ». L'article R. 103-1 du même code dispose : « *Les opérations d'aménagement soumises à concertation en application du 3° de l'article L. 103-2 sont les opérations suivantes : (...) 7° Dans une partie urbanisée d'une commune, la création d'un port maritime de commerce, de pêche ou de plaisance, les travaux d'extension de la surface des plans d'eau abrités des ports maritimes de commerce ou de pêche d'un montant supérieur à*

1 900 000 euros, ainsi que les travaux ayant pour effet d'accroître de plus de 10 % la surface du plan d'eau abrité des ports maritimes de plaisance ».

16. En l'espèce, la délibération contestée se borne à céder des dépendances du domaine privé. Aussi le moyen invoqué tiré de la méconnaissance des dispositions du code de l'urbanisme citées au point précédent est-il inopérant et doit être écarté.

17. Au surplus, il ne ressort pas des pièces du dossier, d'une part, que l'opération d'aménagement du port Saint-Roch, qui n'emporte pas création d'un port maritime de commerce, mais prévoit d'aménager un cheminement piéton sur le chemin de halage, place Éric Tabarly, de construire la capitainerie, d'aménager les installations du nouveau port et réaliser l'aménagement complet de la rue du Port Saint Roch, répondrait aux caractéristiques définies par les dispositions citées au point 15. Il ne ressort, d'autre part, pas davantage des pièces du dossier, eu égard à la portée des aménagements prévus, que cette opération caractérise un projet de renouvellement urbain au sens de l'article L. 103-2, 4° du code de l'urbanisme.

18. En tout état de cause, il ressort des pièces du dossier que, par délibération du 28 juin 2018, le conseil communautaire a défini les modalités d'une concertation publique. Trois réunions publiques ont été organisées au cours des mois de juillet, août et septembre 2018 et un rapport remis le 27 septembre 2018, dont le conseil communautaire a pris acte par une délibération du même jour. Aussi ce moyen ne peut-il dès lors qu'être écarté.

En ce qui concerne le moyen tiré de l'absence de procédure de sélection et de mise en concurrence :

19. Selon l'article L. 3211-14 du code général de la propriété des personnes publiques, *« Les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics cèdent leurs immeubles ou leurs droits réels immobiliers, dans les conditions fixées par le code général des collectivités territoriales ».*

20. Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose à une personne morale de droit public autre que l'Etat de faire précéder la vente d'une dépendance de son domaine privé d'une mise en concurrence préalable. Toutefois, lorsqu'une telle personne publique fait le choix, sans y être contrainte, de céder un bien de son domaine privé par la voie d'un appel à projets comportant une mise en concurrence, elle est tenue de respecter le principe d'égalité de traitement entre les candidats au rachat de ce bien.

21. En l'espèce, il ressort du courrier du 14 janvier 2022 que la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing a adressé un appel, non pas à projet, mais à candidatures à huit aménageurs, se bornant à les informer qu'elle était propriétaire d'environ 3.500 m² qu'elle envisageait de céder sur la base de 100 €/m² et sollicitant des personnes intéressées de justifier de promesses de vente d'un immeuble composé de diverses enseignes, tel qu'il a été rappelé au point 1. Il s'ensuit que, contrairement aux allégations des requérants, la consultation des potentiels aménageurs du Port Saint-Roch n'a nullement revêtu la nature d'un appel à projets comportant une mise en concurrence entre eux. Par suite, le moyen tiré de ce que la communauté d'agglomération ne pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité de traitement des candidats, abandonner l'exigence d'une promesse de vente de l'ensemble immobilier sis à l'angle des rues André Coquillet et Saint-Roch doit être écarté.

18. Il résulte de tout ce qui précède que la requête doit être rejetée, sans qu'il y ait lieu de statuer sur sa recevabilité.

Sur les frais de l'instance :

19. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce que soit mise à la charge de la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing, qui n'est pas la partie perdante dans la présente instance, la somme que demandent les requérants au titre des frais exposés par eux et non compris dans les dépens. Il y a lieu de faire droit aux conclusions également présentées sur ce fondement par la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing et de condamner solidairement les requérants à verser à cette dernière une somme de 1 500 euros.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La requête présentée par l'association « Engagement Citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'Agglomération Montargoise » (UPAME), M. Olivier Masson et M. Alphonse Proffit est rejetée.

Article 2 : L'association « Engagement Citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'Agglomération Montargoise » (UPAME), M. Olivier Masson et M. Alphonse Proffit verseront solidairement à la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing une somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à l'association « Engagement Citoyen pour le Montargois » (ECM), l'association « Urbanisme et Patrimoine dans l'Agglomération Montargoise » (UPAME), M. Olivier Masson, M. Alphonse Proffit et à la communauté d'agglomération montargoise et rives du Loing.

Délibéré après l'audience du 8 octobre 2025, à laquelle siégeaient :

M. Samuel Deliancourt, président,
M. Jean-Luc Jaosidy, premier conseiller,
Mme Aurore Bardet, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 22 octobre 2025.

Le rapporteur,

Le président,

Jean-Luc JAOSIDY

Samuel DELIANCOURT

La greffière,

Aurore MARTIN

La République mande et ordonne à la préfète du Loiret en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.